

UNIVERSIDAD EAFIT
ESCUELA DE HUMANIDADES
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

**ANÁLISIS DE LA ETAPA DE DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE
DESARROLLO ECONÓMICO DE MEDELLÍN 2017**

MARÍA VANESSA MACÍAS ÁLVAREZ
RICARDO LEÓN YEPES PÉREZ

MEDELLÍN
2018

MARÍA VANESSA MACÍAS ÁLVAREZ
RICARDO LEÓN YEPES PÉREZ

**ANÁLISIS DE LA ETAPA DE DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE
DESARROLLO ECONÓMICO DE MEDELLÍN 2017**

Proyecto de investigación para optar al título de
Magíster en Gobierno y Políticas Públicas

Director: Prof. Mg. Juan Rafael Peláez Arango

MEDELLÍN
2018

Contenido

| | |
|---|----|
| Resumen | 4 |
| Introducción..... | 6 |
| 1.1. Identificación del problema de investigación | 6 |
| 1.2. Objetivo general | 8 |
| 1.3. Objetivos específicos..... | 8 |
| 1.4. Justificación | 9 |
| 1.5. Pregunta de investigación | 9 |
| 1.6. Estructura del trabajo..... | 9 |
| 2. Marco teórico..... | 9 |
| 2.1. Desarrollo económico | 9 |
| 2.2. Políticas públicas | 13 |
| 2.3. Marco analítico del diseño de política pública | 14 |
| 4. Metodología..... | 18 |
| 4.1. Tipo de diseño de investigación | 18 |
| 4.2. Método de recolección de datos..... | 18 |
| 5. Resultados y hallazgos..... | 19 |
| 5.1. Análisis del problema | 19 |
| 5.2. Análisis de soluciones | 25 |
| 5.3. Evaluación <i>ex-ante</i> | 30 |
| 6. Conclusiones | 31 |
| Referencias | 34 |

Resumen

El presente trabajo de grado se realiza para optar al título de Magíster en Gobierno y Políticas Públicas, con el cual se busca analizar la etapa de diseño de la política pública de desarrollo económico del Municipio de Medellín 2017, en virtud del ciclo de las políticas públicas. Para lograr lo planteado, el método empleado es el análisis de caso. De igual manera, el análisis de la política pública de desarrollo económico del Municipio de Medellín, se lleva a cabo a través de los teóricos Julio Franco¹ (2017) y André-Noel Roth² (2002), lo anterior permitirá determinar si la política cumple o no con los parámetros teóricos, para ser considerada política pública por lo menos en su etapa de diseño. Durante el proceso se encuentra que la política pública de desarrollo económico del Municipio de Medellín 2017, carece de enfoque en el problema público que se desea atender, no plantea soluciones concretas y carece de evaluación previa en la fase de diseño, por lo cual no cumple con la rigurosidad teórica para ser considerada como tal en esta etapa.

Palabras claves

Políticas públicas, diseño de política pública, desarrollo económico, gobierno, administración municipal, acuerdos municipales, participación, comunidad, academia.

Abstract

The present paper is been written in order to qualify for the title of Magister in Government and Public Policy. This purpose of this paper is to explain how this exercise seeks to analyze the design phase of the public policy of economic development of the municipality of Medellín 2017 under

¹ Julio Franco Corzo es Consultor Internacional en Políticas Públicas. Es Maestro en Políticas Públicas por la Universidad de Chicago, donde fue becario Fulbright y se graduó con honores, autor trabajado en la materia diseño, financiación y planeación de políticas de la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT.

² André-Noël Roth Deubel es Doctor en Ciencias Económicas y Sociales-mención Ciencias Políticas, Magíster en Ciencias Políticas y Politólogo de la Université de Genève, autor trabajado durante la Maestría.

the cycle of public policies. To achieve this, the method used is the case analysis. Similarly, the analysis of the public policy of economic development of the municipality of Medellín, is carried out through the theorists that Julio Franco (2017) and André-Noel Roth (2002) proposed. These theories allow us to determine whether the policy meets or not the theoretical parameters to be considered a public policy, at least in its design phase. During the process it is found that the public policy of economic development of the Municipality of Medellín 2017, lacks focus on the public problem that it wishes to address, it does not propose concrete solutions and lacks prior evaluation in the design phase, as a result it cannot be considered at this stage due to it not complying with the current theoretical framework.

Key words

Public policies, public policy design, economic development, government, municipal administration, municipal resource, participation, community, academics

Introducción

1.1. Identificación del problema de investigación

La administración pública de entidades territoriales demanda acciones de gobierno que permitan atender las necesidades de la ciudadanía y organizar la gestión gubernamental para dar cumplimiento a los planes de gobierno; en este espectro, durante las últimas décadas las políticas públicas han surgido como herramientas fundamentales para las gestiones de los gobernantes. No obstante, el conocimiento del concepto en su plano más académico –escenario del cual surge– no es tan claro en la realidad fáctica y estas situaciones tienden a hacer difusa la línea diferenciadora entre lo que implica el establecimiento de una política pública y lo que implican las gestiones de administración de los diferentes gobiernos.

Es entonces propicio tomar elementos teóricos para definir qué se constituye en una política pública. Según Roth (1999):

La política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. (1999, p. 14)

Esto significa que las políticas públicas son herramientas de los gobiernos que tienen como objetivo el cumplimiento de un interés público, producto de un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, en el cual es fundamental tomar decisiones acordadas con la ciudadanía con el fin de que sean más efectivas.

En el espectro de los gobiernos locales, las políticas públicas contribuyen a la solución de problemas públicos, administrativos y organizacionales, mediante las cuales se aporta a la

construcción del estado y la satisfacción de necesidades de la población. En este marco de actuación, la administración municipal de Medellín, con aprobación del Concejo Municipal emite el Acuerdo 047 de 2017, “Por medio del cual se adopta la política pública de desarrollo económico para el Municipio de Medellín”, cuyo propósito se basa en:

Crear condiciones que mejoren las tasas de crecimiento de la productividad, posibilitando el desarrollo competitivo, sostenible e innovador de las empresas y la generación de empleo local; lo que permitirá la convergencia hacia niveles de ingreso y bienestar de una ciudad más próspera (Alcaldía de Medellín, 2017, p. 2)

Es de interés en particular esta política pública porque atiende a un componente global, como es el desarrollo económico, que en su interior concibe diversas necesidades de la ciudadanía, además de una ambición considerable por integrar y articular diferentes elementos que existen en la ciudad en materia de desarrollo económico; es responsabilidad de los estudiosos en políticas públicas generar acciones desde el plano teórico y práctico, para que estas puedan hacerse en un marco de rigurosidad procedimental en el que acudan a las teorías que han sido establecidas como estándares que permiten una mayor efectividad en su aplicación.

El uso adecuado del concepto y su práctica, debe ser objeto de interés para los investigadores, considerando que durante las últimas décadas se presenta un uso y abuso de esta herramienta, en tanto la orientación de las políticas públicas se hace de manera deliberada para la legitimación de las acciones de gobierno.

De este espectro surge como problema de interés la revisión de la etapa de diseño³ de la política pública de desarrollo económico, como una tarea que busca, a partir de la identificación de

³ Como componente neurálgico dentro del establecimiento de una política pública, como una consideración dentro del ciclo de política pública.

estándares teóricos en la elaboración de políticas públicas prácticas, mejorar la efectividad de estas. Tal y como lo expresa Julio Franco (2017):

Las buenas intenciones son una parte muy pequeña de una política pública exitosa. Las partes importantes son 1) un diseño profesional con método, 2) Un líder de proyecto excepcional, 3) Un plan de implementación impecable, 4) Un equipo de alto desempeño para ejecutarla, y 5) Voluntad política para negociar con opositores. (2017, p. 59)

Es a partir entonces de la experiencia práctica de los investigadores que surge la intención de hacer un abordaje analítico del Acuerdo 047 de 2017, con la finalidad de verificar si en su etapa de diseño esta política pública de desarrollo económico se ajusta a los estándares establecidos en la materia, procurando generar mayores aportes al campo de estudios sobre gobierno y políticas públicas y evidenciar la necesidad de un uso más responsable de una herramienta que permite contar con gobiernos efectivos y ciudadanías satisfechas.

1.2. Objetivo general

Analizar la etapa de diseño de la política pública de desarrollo económico del Municipio de Medellín 2017, en el marco del Acuerdo municipal 047 de 2017, aprobado por el Concejo de Medellín.

1.3. Objetivos específicos

- Observar a partir de conceptos teóricos establecidos, los componentes del diseño de la política pública.
- Examinar la etapa de diseño de la política pública de desarrollo económico del Municipio de Medellín.
- Comparar la etapa de diseño de la política pública de desarrollo económico de Medellín, con los estándares planteados para el diseño de políticas públicas.

1.4. Justificación

El presente trabajo de grado busca analizar la etapa de diseño de la política pública de desarrollo económico del Municipio de Medellín 2017; el propósito de este análisis es determinar si su diseño cumple con la rigurosidad teórica necesaria para catalogarla como una verdadera política pública. Lo anterior permitirá a los actores políticos interesados en la materia fortalecer el diseño de las políticas públicas, buscando con esto un mayor impacto social y un desarrollo de políticas públicas más enfocados en una problemática identificada, una población específica y con efectivas soluciones.

1.5. Pregunta de investigación

¿Cómo se llevó a cabo la etapa de diseño de la política pública de desarrollo económico de Medellín (Acuerdo 047 del 2017)?

1.6. Estructura del trabajo

El presente trabajo se encuentra dividido en secciones en las cuales se encontrarán inicialmente delimitados los tópicos de relevancia académica para el presente trabajo investigativo, tales como el desarrollo económico, las políticas públicas y el marco bajo el cual se analizará el diseño de la política pública que atañe el presente trabajo. Luego, se realizará el análisis del diseño del acuerdo 047 de 2017, bajo tres etapas el análisis del problema, el análisis de soluciones y la evaluación ex-ante. Finalmente, se realizarán las conclusiones pertinentes a los hallazgos realizados durante el proceso investigativo.

2. Marco teórico

2.1. Desarrollo económico

Como elementos introductorios, y a modo de referencia, se abarcará el tema de desarrollo económico, el cual, si bien no representa una categoría de análisis dentro de la investigación, es

importante señalar un contexto general del desarrollo económico en la ciudad de Medellín. Considerando lo anterior, la política pública de desarrollo económico acoge una definición de este elemento desde un enfoque de expansión económica, basado en modelos de crecimiento productivo, relacionado con la generación de empleo y mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos.

De manera generalizada esto acoge elementos básicos en los que se piensa el desarrollo como crecimiento. Sin embargo, durante los últimos años el avance de las teorías en materia de desarrollo económico se ha centrado en el componente humano. Teóricos como Manfred Max-Neef (1993) hablan de procesos de desarrollo enfocados al mejoramiento en la calidad de vida, relacionada con la satisfacción de necesidades fundamentales lo cual implica que el ser humano sea el centro del desarrollo; Amartya Sen (2000), con su concepción de desarrollo como libertad es quien impulsa esta corriente que es hoy una tendencia mundial, en la cual el desarrollo se mide conforme al aumento de libertades de los individuos, por lo cual no se trata de acciones para el mantenimiento de las instituciones o el sistema, sino de los mismos individuos que lo integran; a su vez, se focaliza en la satisfacción de necesidades como el camino de acceso a las libertades.

De acuerdo con estas acepciones no se trata solo de los elementos neoliberales, sino que el desarrollo económico acoge elementos integrales que se centran en el individuo y que actualmente acogen los estados y promueven organizaciones internacionales como la ONU con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), fundamentadas en el alcance de desarrollos que son un concepto integral.

En relación con esto, se entiende el desarrollo económico como “la transformación de los sistemas productivos locales, el incremento de la producción, la generación de empleo y la mejora en la calidad de vida de la población” (Silva, 2005, p. 83), implicando con esto que no solo se

apunta al aumento de los indicadores económicos, sino a la mejora de indicadores de calidad de vida. El desarrollo económico en la ciudad de Medellín en los últimos diez años ha presentado un crecimiento destacado, superior al de la región y al del país; el cual no se ha visto reflejado en una disminución significativa de la tasa de desempleo, la cual según *Medellín cómo vamos*, se presenta de la siguiente manera:

Tabla 1

Desempleo en Medellín 2014-2017

| AÑO | TASA |
|------|-------|
| 2014 | 10,2% |
| 2015 | 10,6% |
| 2016 | 10,7% |
| 2017 | 10,8% |

Fuente: *Medellín cómo vamos* (2017).

A pesar de que se ha presentado un incremento del desempleo en un 0,6% entre los años 2014 y 2017, según el proyecto “Estrategia de Especialización para Medellín y el Valle de Aburrá” liderado por Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, el Consorcio Universidad, Empresa, Estado y la Alcaldía de Medellín (2017), se estipula que:

Medellín representa 55,7 % del PIB de Antioquia y 7,3 % del PIB de Colombia, no obstante, la ciudad aún tiene mucho por hacer en cuanto a generación de empleo de calidad, y en reducción de los índices de pobreza y desigualdad, señalan. El crecimiento de la base empresarial y el trabajo continuo por la especialización productiva de la ciudad, a partir de una estrategia basada en clúster, marcaron el desempeño empresarial y económico de la ciudad en la última década. Ahora, el reto

para la ciudad está en lograr crecer a tasas superiores a las tendenciales, y generar más y mejores oportunidades para la población. (p. 10)

Dicho de otra manera, Medellín es un impulsor importante de la economía del país y participe de su producción interna. Por lo anterior, se hace necesario que las iniciativas gubernamentales velen por un desarrollo integral de los individuos en el territorio.

Así, en la búsqueda de permitir una mayor contribución de la ciudad al PIB, se ha desarrollado la estrategia clúster, la cual se compone por una serie de empresas dedicadas a una actividad particular, las cuales están interconectadas y al mismo tiempo cooperan, buscando mejorar la competitividad regional, encontrar nuevas oportunidades de mercado, facilitar el diálogo entre el gobierno y el sector privado. (Cámara de Comercio de Medellín, s. f.)

Lo que conlleva a que con el desarrollo del clúster de ciudad se busca fortalecer los sectores económicos que se han señalado como estratégicos, a través de la articulación público-privada, llevando con esto a un mejor posicionamiento económico de la misma. (Pineda, 2016). En este sentido, a través de los mismos, se busca aumentar la competitividad de Medellín, la cual se entiende como:

la medida en que un territorio puede garantizar un crecimiento económico sostenido, con una estructura productiva que está inmersa en el mercado externo y puede sacar ventajas del mismo. En ella están integradas la organización industrial, la productividad del trabajo, las condiciones de infraestructura y las garantías institucionales para un desarrollo comercial y tecnológico que favorezca el desarrollo económico. (Medellín cómo vamos, 2017)

Por esta razón, una correcta estrategia económica en la ciudad permitirá que la competitividad vaya en aumento; sin embargo, no basta solo con una correcta articulación de los sectores económicos estratégicos, sino que se debe apuntar a un menor costo y gasto de tiempo en operaciones, es decir, dicha articulación debe ir acompañada de una correcta infraestructura vial,

cargas impositivas acordes con la economía regional, y alivios económicos que permitan a las pequeñas y medianas empresas moverse con solvencia en el mercado actual (Sánchez, 2017).

2.2. Políticas públicas

El enfoque de análisis de la investigación tiene como concepto central –o punto de partida– revisar el proceso desde una perspectiva institucional de la etapa de diseño de política pública, pero antes de entrar a explorar este concepto es necesario, al tenor de la hipótesis planteada, abordar el concepto general de política pública, el cual se hará a través de lo planteado por Andre-Noël Roth (2002) y Julio Franco (2017), debido a que no solo definen las políticas públicas sino que las delimitan, por cuanto son acciones necesarias que las diferencian de otro tipo de prácticas en la administración pública.

En este componente también se acogen elementos de Eugene Bardach (1998) debido a que, en su desarrollo teórico sobre el análisis de política pública, hace un examen a la construcción de las políticas públicas desde la identificación del problema, como una herramienta que desde elementos teóricos acoge situaciones prácticas para orientar a quienes están encargados de ejecutar las diferentes fases de las políticas públicas. Adicional a esto otorga elementos para que de una forma objetiva se pueda hacer crítica sobre las políticas públicas.

De ahí que se entenderán las políticas públicas, según Salazar (1999, citado por Roth, 2002, p. 26) como el conjunto de sucesivas respuestas del estado (o de un gobierno específico) frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas”. En este sentido, dichas políticas responden a un problema social que se ha identificado, a la atención y las soluciones que brinde el estado frente a dicho problema, el proceso y los objetivos que se fijen frente al mismo. (Roth, 2002)

Lo anterior se ve reforzado en la definición planteada por Franco (2017), en la cual dice que las políticas públicas son:

Acciones del gobierno con objetivos de interés público, que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones. (p. 82).

Las políticas públicas son una herramienta de trabajo gubernamental que lleva a la atención de problemáticas sociales identificadas; dicha herramienta de trabajo es participativa, en cuanto no solo se incluyen los elementos identificados desde los actores del gobierno, sino que requiere actores sociales que señalen las principales dificultades presentes en el territorio y que ayudan en la formulación de las necesidades de las mismas. Lo cual busca, a su vez, que los problemas públicos objeto de atención sean intervenidos y se transformen de manera positiva, siendo determinante en la elaboración de una política pública el modelo de gestión que se tomó como base para su elaboración. (Mejía, 2012)

2.3. Marco analítico del diseño de política pública

Por diversas limitaciones en el desarrollo del texto investigativo, tales como el corto tiempo con el cual se cuenta para la construcción y análisis de datos investigativos, así como el límite de extensión, en este trabajo solo se abordarán tres fases en la etapa de diseño de políticas públicas, de las seis categorías teóricas señaladas por Franco (2017).

Dado lo anterior, y por la falta de implementación que se tiene del Acuerdo 047 de 2017 en la ciudad, para esta investigación se profundizará en la etapa de diseño y se tomará como la categoría central para el análisis de la política pública de desarrollo económico. Ésta será abordada de forma principal a partir de la propuesta teórica de Franco (2017) quien plantea las etapas que estima han

de ser consideradas en los diseños de políticas públicas. De estas categorías se estudiarán tres que se convierten en el marco analítico que permitirá, a través de la recolección de datos empíricos, conocer el estado del diseño de la misma. Las categorías presentadas por el autor son: análisis del problema, análisis de factibilidad, análisis de soluciones, recomendaciones de política pública, y plan de acción de políticas públicas (ver Imagen 1).



Imagen 1: Fases de análisis de las políticas públicas.

Fuente: elaboración propia a partir del análisis de lo planteado por Franco (2017)

Según lo indicado anteriormente, como marco de análisis se investigarán las siguientes categorías para su análisis:

1. Análisis del problema
2. Análisis de soluciones

3. Evaluación *ex-ante* (enfocada en el análisis de problemas y de soluciones).

De esta manera, Franco (2017) hace una propuesta que se nutre de elementos teóricos-empíricos para crear una referencia práctica con fundamentos sólidos, que se consolida como una herramienta para las personas que desempeñan labores en la administración pública a partir de elementos que permiten establecer políticas públicas viables, construidas de manera apropiada y que no tiendan a confundirse con otro tipo de acciones propias de los gobiernos.

En este sentido, es importante iniciar delimitando el análisis del problema. Así, Franco define que una de las características de una política pública es “responder a un problema público claro y delimitado” (2017, p. 134). Por esta razón, para entender un problema como público este debe “afectar un gran número de personas y tener amplios efectos, incluyendo consecuencias a personas que no están directamente relacionadas con el problema” (Cobb 1994, citado por Franco, 2017, p. 134). Por lo tanto, cualquier problema presente en la sociedad, no es considerado como un problema público que deba ser atendido por una política pública, sino que el mismo debe tener una gran afectación en la sociedad, es decir, que no permita el óptimo desarrollo de esta. Luego de que se identifique dicho problema, la política pública que se genere, no debe atender diversos problemas, sino que debe enfocarse en el que recaiga negativamente en los diferentes actores sociales.

De esta misma manera, el análisis de soluciones se entenderá como “cursos de acción alternativos para mitigar las causas de un problema público” (Franco, 2017, p. 176). El mismo debe contener cinco pasos básicos (Franco, 2017):

1. Establecer los objetivos y la población potencial
2. Realizar una lluvia de ideas

3. Analizar las acciones actuales y de buenas prácticas
4. Seleccionar las mejores soluciones y costearlas
5. Definir la población objetivo.

Por lo tanto, para el análisis de las soluciones planteadas en la política pública, se debe identificar inicialmente el problema público que se desea atender y luego revisar tanto los objetivos, y la población a la cual se desea atender, como las soluciones planteadas.

Igualmente, es importante acotar la manera en la cual Roth define la evaluación *ex-ante*, respecto a esto dice que la “evaluación *ex-ante*, llamada también *a priori*, consiste en realizar un análisis de una propuesta de ley, programa o proyecto para determinar los efectos que provocaría su implementación” (2002, p. 143). Es decir, que este tipo de evaluación considera tanto el problema público, como la solución planteada al mismo, y determina su impacto previsible, su eficacia y el impacto que tendría en otras políticas públicas, permitiendo determinar si se hizo un correcto análisis de las causas y los posibles remedios que se aplicarán a las dificultades señaladas por los actores sociales, académicos y gubernamentales.

La evaluación *ex-ante*, según Santander y Torres-Melo (2013) incluye los siguientes tipos de evaluaciones:

- Estudios de impacto legislativo: su objetivo es conocer mejor las consecuencias y los efectos previsibles que provocaría una nueva legislación. Busca mejorar el proceso de elección entre alternativas legales e instrumentos jurídicos para alcanzar una meta.
- Evaluación de proyectos de desarrollo: se trata de un tipo de evaluación muy común en los organismos financieros y se orienta a evaluar la factibilidad de un proyecto o política, como requisito para tomar la decisión de financiarlo o no. Este tipo de evaluaciones se concentran

en analizar la pertinencia, la coherencia interna (consistencia entre el contexto y los beneficiarios, los métodos o líneas de acción propuestas y los objetivos, los medios y los recursos presupuestados, y la filosofía o sustento teórico de la propuesta, entre otros factores). (2013, p. 133)

Por lo tanto, la evaluación *ex-ante* se transforma en la mejor manera de determinar, si la política pública analizada si cumple el propósito con el cual fue diseñada, si su impacto es el esperado y si logrará lo deseado por los actores gubernamentales.

4. Metodología

4.1. Tipo de diseño de investigación

La presente investigación es de tipo cualitativa, la cual utiliza como método de análisis del objeto de investigación el estudio de caso. Lo anterior puesto que se pretende analizar el Acuerdo 047 de 2017, a la luz de las teorías que desarrollan la etapa de diseño de una política pública.

4.2. Método de recolección de datos

Cómo métodos de recolección de datos, se utilizaron los siguientes instrumentos:

- Entrevista semiestructurada.
- La investigación documental: para el desarrollo del proceso investigativo se desarrolla una consulta en diversos medios digitales y físicos, entre los cuales resaltan:
 - Ponencia segundo debate del Proyecto de Acuerdo 111 de 2017 “Por medio del cual se adopta la política pública de desarrollo económico para el Municipio de Medellín”.
 - Diseño de Políticas públicas: una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables.
 - Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación.

- Acuerdo 074 de 2017: “Por medio del cual se adopta la política pública de desarrollo económico para el Municipio de Medellín”.
- Solicitud de información realizada a la Secretaría de Desarrollo Económico.

5. Resultados y hallazgos

Con el fin de analizar si el Acuerdo 047 de 2017, “Por medio del cual se adopta e integra la política pública de desarrollo económico para el Municipio de Medellín”, cumple con las fases de diseño de política pública, a partir de la propuesta teórica de Franco (2017), se propenderá por desglosar las fases de diseño seleccionadas para el trabajo de grado y entender si esta política pública cumple con los mínimos parámetros planteados por el autor.

5.1. Análisis del problema

De esta manera, se iniciará con el análisis del problema público presentado en el Acuerdo 047 de 2017, las soluciones planteadas y, finalmente, se revisará la evaluación *ex-ante* ejecutada.

Desde lo expresado por Franco (2017), el planteamiento del problema debe tener una identificación de la problemática que se pretende atender. Del mismo modo, desde las respuestas dadas por parte de la Secretaría de Desarrollo Económico, en la ponencia para el segundo debate en el Concejo de Medellín, respecto al Proyecto de Acuerdo 111 de 2017, se puede observar que lo que se busca es atender la desigualdad a través de la mejora de los indicadores de calidad de vida que se presenta con los habitantes de la ciudad de Medellín. Lo anterior, es presentado por la Secretaría de Desarrollo Económico, de la siguiente manera:

Se evidencia una situación que, entendiéndose como problemática pública y ampliamente reconocida, se visualiza como un gran reto que se le plantea al Municipio de Medellín cuando se habla de las acciones que busquen incrementar el índice de calidad de vida de sus habitantes. (2017, p. 6)

En efecto, se puede identificar que esta problemática ha estado presente en la agenda de diferentes administraciones municipales, pues como se señala en el Proyecto de Acuerdo 111 de 2017 (Secretaría de Desarrollo Económico, 2017, p. 6): “La deuda histórica que ha permeado el paso de las diferentes administraciones municipales se refleja en la implementación de estrategias y políticas públicas que no han sido suficientes para generar cambios más relevantes y aumentos más significativos en estos valores”. Es decir, que el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de Medellín es un objetivo continuo que no ingresa por primera vez a la agenda pública de ciudad, y el mismo ha sido identificado a través del Coeficiente Gini, según la Secretaría de Desarrollo Económico (2017, p. 5), la cual señala que en Medellín “para el año 2016 se estableció en 0.478 (entre más cerca a 1 mayor concentración de la riqueza)”. De igual manera, se indica que este es el indicador más importante para medir la riqueza y la desigualdad. Este coeficiente indica que entre más cercano se esté de 0, habrá más igualdad en la repartición de las riquezas de un territorio y, por el contrario, si este indicador está más próximo a 1, se presentará mayor concentración de la riqueza en un grupo de individuos.

Se puede inferir que los actores más afectados son los de menores ingresos económicos, puesto que son quienes presentan menor calidad de vida y una menor concentración de riqueza. Dicha distribución desigual de los recursos lleva a que en la ciudad se presenten, según la Secretaría de Desarrollo Económico (2017), los indicadores que se señalan a continuación:

Una tasa de desempleo del 9.4% al cierre del año 2016; una tasa de informalidad laboral equivalente al 42.5% al finalizar el 2016; una tasa de desempleo juvenil en el rango de 18 a 28 años igual al 17.2%; y, un 16.5% de población considerada como NINIS (Jóvenes que ni estudian ni trabajan). Así mismo, se sigue perpetuando la falta de universalización en el acceso a la educación superior y a la formación para el trabajo y el desarrollo humano; además de una clara desarticulación entre las necesidades en materia de competencias laborales y la oferta académica. (p. 10)

Es necesario recalcar que a pesar de ser un problema presente en la agenda pública desde hace varias administraciones municipales, no se ha logrado atender el origen de la misma y reducir los indicadores anteriormente señalados, los cuales se encuentran distribuidos en las 16 comunas y los 5 corregimientos que comprenden el Municipio de Medellín.

Sin embargo, es importante resaltar que la política pública, pretende atacar tres problemas de ciudad, los cuales son:

1. La desigualdad social
2. La alta mortandad de las pequeñas empresas y los emprendimientos
3. La desarticulación administrativa, presente en los proyectos, programas, políticas públicas, acuerdos o decretos municipales sobre desarrollo económico.

Por lo cual, a pesar de que se señalan expresamente los problemas, no se logra concluir el fin de la política pública de desarrollo económico, la cual atiende en su origen un problema específico que no se logra identificar en la exposición de motivos realizada en el Proyecto de Acuerdo 111 de 2017, puesto que se busca tanto disminuir la mortandad empresarial, como articular una serie de políticas públicas, acuerdos y decretos municipales ya existentes y disminuir la brecha de desigualdad social presente, desvirtuando por tanto la naturaleza de la política pública de atender un fin o problema público específico.

Según la desarticulación de acuerdos y decretos municipales es importante señalar que un acuerdo municipal no necesariamente es una política pública y una política pública no necesariamente es un acuerdo municipal. Como se ha expuesto anteriormente, la Secretaría de Desarrollo Económico (2017), no presenta una proyección del efecto que podría presentar el no desarrollar una política pública de desarrollo económico para la ciudad de Medellín.

De igual manera, a pesar de que se muestran cifras de desempleo y de mortandad empresarial, atribuyendo a estas las causas de la desigualdad social presente en el Municipio de Medellín, no se entregan cifras concretas que permitan identificar que otros proyectos, programas, políticas públicas, acuerdos o decretos referentes al tema y propuestos por las administraciones anteriores estén fracasando y no ayuden en la disminución del problema.

Así, a pesar de que se han trazado unas causas del problema de desigualdad en la ciudad y de mortandad empresarial, durante la ponencia desarrollada por la Secretaría de Desarrollo Económico no se toma en cuenta un hecho resaltado por Sierra (2015) durante los años 2015 y 2017, en los cuales señala que la ciudad de Medellín carece de mano de obra especializada en determinadas labores tales como mercadeo y ventas, cargos técnicos y los operarios especializados.

Ante lo anterior, Sierra (2015) resalta que uno de los principales problemas para los empresarios de la ciudad es “la escasez de talento humano calificado para cargos específicos de la industria, porque según la Eoic de mayo, el 53,1% de los empresarios tienen dificultades a la hora de encontrar personal en uno o varios cargos de su organización” (pár, 3). Esto toma relevancia en el presente texto, dado que la desigualdad social no solo está dada por la alta mortandad empresarial reportada por la Secretaría de Desarrollo Económico, sino que hay otra serie de factores que atentan contra la igualdad económica y social, los cuales van desde la alta concentración de capital en un bajo número de individuos, hasta la falta de capacitación a los diferentes actores sociales, por lo cual no pueden ingresar al mercado laboral.

Así mismo, Sierra (2017), manifiesta que existe un “problema para el empresariado paisa y es la dificultad para conseguir el recurso humano necesario en cargos específicos” (pár, 3). Lo anterior, pone de manifiesto que la mortandad de las empresas y la desigualdad social, no solo está

dado por las razones que ellos señalan, sino que se denota una falta de preparación en la mano de obra requerida por las empresas.

A su vez, Franco (2017) sugiere entrevistar a los afectados, para conocer cuáles son las causas del problema que identifican. Es decir, con el fin de permitir un correcto planteamiento de la política pública de desarrollo económico, la Secretaría de Desarrollo Económico del Municipio de Medellín debió tomar en cuenta la opinión que presentaban los actores sociales más vulnerables y las pequeñas y medianas empresas. Este hecho puede constatarse con lo presentado en la ponencia para segundo debate para el Concejo de Medellín, ya que señala que en la reunión celebrada el día 23 de noviembre de 2017, en la cual la agenda establecida fue con los gremios de la ciudad, se contó con la participación de Asociación Colombiana de las Pymes de Antioquia (Secretaría de Desarrollo Económico, 2017)

A pesar de haber invitado a las Pymes, durante el desarrollo y socialización de la política pública de desarrollo económico la Secretaría encargada no menciona que durante la consecución de la misma se haya invitado a empresarios no agremiados, trabajadores independientes informales y a la comunidad en general, para que con sus aportes señalaran la manera en la cual se originaban los problemas que afectan el crecimiento y permanencia en el mercado en el cual realizan sus emprendimientos.

Es debido a este tipo de casos que Franco (2017) señala que se debe convocar a los académicos y a los servidores públicos en cuanto expertos en el tema a trabajar en la política pública. En este sentido, es oportuno traer a colación lo comunicado por la Secretaría de Desarrollo Económico (2017) al afirmar que se convocó a las mesas de estudio y socialización a diferentes expertos, con el fin de conocer sus puntos de vista y aportes para la política pública de desarrollo económico. Por consiguiente, a pesar de que se denota una gran variedad de actores que pueden contar con

experiencia en la materia, no queda claro cuáles fueron los parámetros utilizados para la selección de los actores involucrados en la creación de la política pública, pues, tal como lo señala Franco (2017), ambos grupos de expertos deben reunir las siguientes condiciones: experiencia, entrevistas y documentación (Imagen 2).

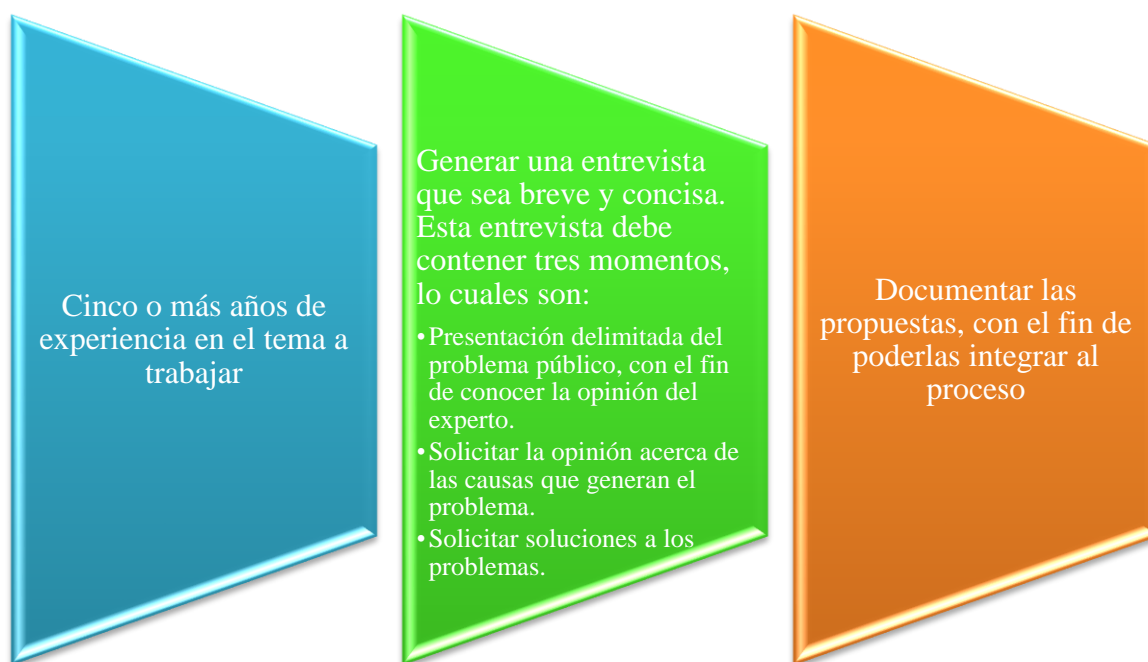


Imagen 2. Requisitos para la selección de actores en la creación de políticas públicas.

Fuente: elaboración propia a partir del análisis de lo planteado por Julio Franco (2017)

Se logra identificar que, a pesar de la gran cantidad de opiniones que se tomaron para el análisis y formulación de la política pública, no queda claro cuál es el problema público identificado que se desea atender con el Acuerdo 047 de 2017 y tampoco si fueron analizadas todas las variables que pueden generar las distintas problemáticas de desarrollo económico en la ciudad de Medellín.

Del mismo modo, se requiere realizar un análisis que justifique la intervención del actor gubernamental en la economía, con el fin de permitir condiciones que lleven a los actores sociales

y económicos a converger en situaciones que sean de bienestar para la sociedad. (Franco, 2017)

Por consiguiente, se puede identificar que la política pública de desarrollo económico busca corregir una falla de mercado, en la cual se busca una distribución más equitativa de los ingresos. Como se expone en el texto del “Proyecto de Acuerdo 111 de 2017, Política pública de desarrollo económico”, esta se enfoca en tres pilares fundamentales (Secretaría de Desarrollo Económico del Municipio de Medellín, 2017, p. 20):

1. Una desigualdad social que continúa presentándose como reto
2. Una brecha en el desarrollo empresarial
3. La desarticulación institucional y normativa.

Los pilares anteriormente descritos, y el análisis que se ha venido realizando a través del apartado, permiten identificar que, con dicha política pública, se pretende disminuir una brecha económica, que se presenta por una distribución inequitativa de los ingresos. Es decir, se pretende articular una serie de recursos y normativas, con el fin de permitir que se presente una distribución más igualitaria del capital económico en la ciudad.

5.2. Análisis de soluciones

Luego de analizar los problemas que se pretenden atender con el Acuerdo 047 de 2017 denominado “Política pública de desarrollo económico para el Municipio de Medellín”, se propenderá por analizar las soluciones allí propuestas. Como primer paso se debe verificar si en el texto presentado como sustento del Acuerdo 047 de 2017, se presentan objetivos claros y población potencial.

Respecto a la anterior afirmación, en el Proyecto de Acuerdo 111 de 2017, presentado por la Secretaría de Desarrollo Económico de Medellín, se encuentra que el mismo tiene por objetivo general:

Estipular lineamientos que regulen las acciones en la materia bajo una construcción social, diversa y participativa, en pro de herramientas jurídicas dirigidas a un propósito común y que permitan atacar las problemáticas públicas que la influyen desde lo social y lo administrativo. (p. 13)

A su vez este objetivo general, se centra en tres dimensiones puntuales, cada una con su objetivo específico, los cuales son definidos por la Secretaría de Desarrollo económico de Medellín en los siguientes términos:

1. Desarrollo productivo: convertir a Medellín en una región global, competitiva, sostenible, incluyente [...]
2. Generación de empleo de calidad e ingresos: establecer un conjunto de medidas que contribuyan a mantener la estabilidad entre la oferta y demanda de trabajo [...]
3. Competitividad territorial: buscará establecer un conjunto de medidas que busquen crear o profundizar ventajas y habilidades en el territorio, en tanto favorezcan los procesos de transformación productiva, y la expansión y fortalecimiento de la base empresarial. (Secretaría de Desarrollo económico de Medellín, 2017, pp. 27-29)

Se puede observar que la política pública de interés para este trabajo cuenta con unos objetivos claros y delimitados, sin embargo, a pesar de presentar cifras que representan una problemática, no se cuantifica la población potencial, lo cual es importante, pues según Franco (2017) un objetivo es “la expresión de un fin en forma técnica, en lo posible cuantificado en términos de volumen, distribución y tiempo, especificados en relación con el espacio que se refieren” (p. 177). Lo anterior da cuenta de que para una correcta ejecución de las soluciones que se buscan implantar con las políticas públicas, no basta solo con definir una serie de objetivos, sino que los mismos deben tener

una delimitación clara en tiempo y espacio, que permitan medir la efectividad de la política implementada en el sector al cual se dirige.

En esta misma vía, se encuentra que la Secretaría de Desarrollo Económico presenta el siguiente análisis de las políticas frente a la desarticulación municipal, dirigidas a atender el problema central de la política pública de desarrollo económico para Medellín (Imagen 3):

ACUERDOS MUNICIPALES QUE RIGEN HOY EL DESARROLLO ECONÓMICO EN MEDELLÍN

| NORMAS MUNICIPALES | 2001 - 2007 | 2008 - 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|--------------------------|--------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Premio anual fomento investigación | Ac 60/2005 | | | | | | | | | |
| Enlaza Mundos (maestrías y doctorados) | | Ac 55/2008 | | | Ac 21 | | | | | |
| Ferias de la ciencia, tecnología e innovación | | Ac 85/2009 | | | | | | | | |
| Semana ciencia, tecnología e innovación | | | Ac 48 | | | | | | | |
| Autoriza asociarse a corporación Ruta N | | | Ac 49 | | | | | | | |
| Beneficios tributarios empresas clúster | | | Ac 67 | | | D 1067 | | | | |
| Política pública de masificación y uso apropiado de Internet y tecnologías de la información y comunicación | | | Ac 68 | | | | | | | |
| PLAN Ciencia tecnología innovación | | | | | Ac 24 | | | | | |
| Vigencias futuras cultura tecnológica Tics | | | | | Ac 60 | | | | | |
| Política universalización Tics | | | | | | Ac 98 | | | | |
| Conexión a internet inalámbrica gratuita | | | | | | Ac 102 | | | | |
| Programa plataforma de comercio electrónico MIPYMES | | | | | | | | | Ac 21 | |
| Institucionaliza Banco de los Pobres | Ac 45/2001 Ac 44/2002 | | | | | | | | Ac 20 | Ac 34 |
| Autoriza corporación Aci | Ac 73/2001 | | | | | | | | | |
| Generación Ingresos zonas afectadas por desocupación laboral | Ac 36/2004 | | | | | | | | | |
| Gran alianza conocimiento y competitividad | Ac 40/2004 | | | | | | | | | |
| Revisión Políticas competitividad, Educación, ciencia-tecnología y promoción-generación de empleo-trabajo | Ac 44/2004 | | | | | | | | | Ac 48 |
| Escuela virtual empleabilidad y emprendimiento | Ac 25/2005 | | | | | | | | | |
| Política sectorial desarrollo agropecuario y agroindustrial | Ac 37/2006 | | | | | | | | | |
| Lineamientos política desarrollo rural y distrito rural | Ac 16/2007 | D 819/2009 | | | | | | | | |
| Programa Medellín Digital | | Ac 05/2008 | | | | | | | | Ac 37 |
| Mercadeo territorial y promoción internacional | | Ac 49/2009 | D 1278/10 | | | | | | | |

| | | | | | | | | | | |
|--|--|----------------|-----------|--------|-------|--------|--------|------------|-------|-------|
| Política artesano productor | | | | Ac 38 | | | | | | |
| Política para economía social y solidaria | | | | Ac 41 | | | | D.486 | | Ac 24 |
| Política Des. Empresarial Medellín ciudad clúster | | Ac 87/2009 | D 2015/10 | | | | | | | |
| Consejo municipal empleo y productividad | | Dec. 1226/2009 | | | | | | | | |
| Programa Mipymes corredor Medellín Bogotá | | | | | Ac 56 | | | D.1170 | | |
| Programa integración tecnológica tarjeta inteligente | | | | | Ac 61 | | | | | |
| Política Turismo Corporativo | | | | | | Ac 78 | | | | |
| Cooperación internacional | | | | Ac 26 | | | | | | |
| Política trabajo decente | | | | | | Ac 64 | | D.1251 | | |
| Concejo Municipal de Desarrollo Rural - CMDR, el Fondo Municipal de Asistencia Técnica Directa Rural - FMATDR | | | | | | Ac. 65 | | | | Ac 23 |
| Concurso Marca de Ciudad | | | | | | | | Ac. 40 | | |
| Política Pública de innovación y Emprendimiento | | | | | | | Ac. 35 | Dcto,14 85 | | |
| Política de Desarrollo Empresarial en marco Plan Estratégico de Emprendimiento Regional | | | | Ac 55 | | | | | | |
| Política pública de responsabilidad social empresarial | | | | | | | | Ac. 17 | | |
| Por medio del cual se implementa el primer empleo | | | | | | | | | Ac 18 | |
| Vigencias futuras Cedezos | | | | | | Ac 46 | | | | |
| Extendiendo fronteras educativas Postgrados | | | | | | Ac 71 | | | | |
| Política procesos Enseñanza lenguas extranjeras | | | | | | Ac 89 | | | | |
| Formalización lavaderos informales de vehículos | | | | | | Ac 85 | | | | |
| Boston ciudad hermana | | | | | | | Ac 27 | | | |
| Programa "Formación integral para el trabajo a jóvenes y adultos con discapacidad cognitiva en la institución maestro Guillermo Vélez Vélez" | | | | Ac. 39 | | | | | | |
| Política Pública para los Venteros informales | | | | | | | Ac 42 | | | |
| Revisión y ajuste Plan de. Ordenamiento Territorial del | | | | | | | Ac 48 | | | |
| Política pública fortalecimiento sector audiovisual y cinematográfico | | | | | | | | Ac. 22 | | |
| Política Pública Turismo | | | | | | | | Ac 20 | | |
| Celebración del Día del Panadero y Pastelero | | | | | | | | Ac 11 | | |

Imagen 3. Acuerdos Municipales de Desarrollo Económico 2001-2017.

Fuente. Secretaría de Desarrollo Económico de Medellín (2017, pp. 1-2).

Como se observa en la ilustración, se tiene una relación de todos los proyectos, programas, políticas públicas, acuerdos o decretos municipales que se lograron articular en el Acuerdo 047 de 2017 “Política pública de desarrollo económico para el Municipio de Medellín”, pero no se

presenta un elemento muy importante, resaltado por Franco (2017), quien señala que es preciso tomar en cuenta el tiempo que ha operado el programa y los objetivos que ha obtenido, con el fin de medir el impacto que se ha generado por las mismas y con esto realimentar la política pública que se desea implementar. De igual manera, Roth (2002) señala que se deben determinar los efectos esperados y los indicadores que van a permitir verificar el grado de cumplimiento de la meta. Lo cual no se encuentra señalado en la articulación, y tampoco en el texto de la política pública de desarrollo económico para Medellín.

Sin embargo, la articulación de las diversas acciones del gobierno, en la política pública, permite reducir la incoherencia entre las distintas políticas sectoriales y sus objetivos (Secretaría de Desarrollo Económico, 2017). Es decir, lleva a una articulación estatal, que permite alcanzar el objetivo estipulado.

Cabe destacar que se debe desarrollar un presupuesto, en el cuál se estipule el posible costo de la política pública, el cual no es expuesto por la Secretaría de Desarrollo Económico del Municipio de Medellín (2017), quien expresa que esta política pública “buscará su implementación con base en programas y proyectos, que, de forma conjunta, se ejecuten entre las Secretarías, Entes Descentralizados y otras entidades en lo referente al desarrollo productivo” (p. 34).

Continuando con el análisis de soluciones, la población objetivo presentada por la Secretaría de Desarrollo Económico del Municipio de Medellín (2017) son los empresarios informales, todas las empresas independientes de su catalogación, es decir, desde microempresas hasta grandes empresas, aquellas políticas públicas que presentan duplicidad en sus acciones y generan dispersión del recurso, y la ciudadanía en general, ya que busca disminuir la desigualdad presente en el territorio. Lo anterior presenta una serie de actores que buscan ser atendidos por la política pública, lo cual puede ocasionar problema en la focalización de las acciones, por lo que se podrían ver

beneficiarios tanto personas que requieren ser atendidas, como personas que no lo requieren. (Franco, 2017)

5.3. Evaluación *ex-ante*

Por lo que se refiere a la evaluación *ex-ante*, Roth (2002) sugiere cinco preguntas principales, con el fin de conocer las consecuencias de la aplicación de la política pública:

1. ¿Es necesaria una (nueva) reglamentación?
2. ¿Cuáles son las posibles soluciones alternativas?
3. ¿En qué medida las soluciones alternativas logran alcanzar la meta anhelada?
4. ¿Qué incidencias, tanto positivas como negativas, podrían producirse?
5. ¿Cómo evaluar estas incidencias?

En esta vía, como se ha señalado anteriormente, la política pública de desarrollo económico del Municipio de Medellín no presenta indicadores que evalúen el posible impacto de las soluciones alternativas que se proponen para lograr el objetivo planteado.

Aunque a lo largo de estas páginas se ha resaltado la ausencia de medidores de impacto claros, es importante resaltar que la nueva reglamentación se justifica desde una dispersión normativa, tal como se muestra en la imagen 3, la cual da cuenta de que en el Municipio de Medellín se han desarrollado una gran cantidad de proyectos, programas, políticas públicas, acuerdos y decretos municipales dirigidos a mejorar el desarrollo económico de la ciudad y la calidad de vida de los habitantes, lo que dificulta la focalización de esfuerzos en una población específica que disminuya la problemática que allí se presenta.

Sin embargo, a pesar de que a lo largo del Acuerdo se intenta argumentar para qué se diseña la política pública de desarrollo económico del Municipio de Medellín, en ningún punto se estipulan

los posibles efectos de la puesta en marcha de dicho proyecto, tanto positivos como negativos, por lo cual carece de análisis de costo-beneficio, costo-impacto, costo-eficiencia y el análisis del diseño basado en la pertinencia y coherencia lógica. (Santander y Torres-Melo, 2011)

En pocas palabras, la implementación del Acuerdo 074 de 2017, no tiene estipulados los posibles gastos, las consecuencias ni la pertinencia que tiene la implementación de la política pública de desarrollo económico para el Municipio de Medellín, indicando con esto que no se realizó una correcta implementación de la evaluación *ex-ante*.

6. Conclusiones

Es complejo determinar si la política pública diseñada por la Secretaría de Desarrollo Económico cumple con las fases de diseño sin realizar el análisis de todas las fases que plantea Franco (2017), puesto que se presenta una limitación de tiempo que no permitió ahondar en dichas fases. Sin embargo, el análisis desarrollado de las tres fases de diseño nos muestra que presenta vacíos en su formulación, pues presenta dispersión en la población objetivo y no se establecen indicadores claros para determinar la medición del logro de cada una de las metas.

En este mismo sentido, a pesar de que se evalúa la política pública de desarrollo económico del Municipio del Medellín, en su fase de diseño, al momento de revisar el Acuerdo 047 de 2017 “Política pública de desarrollo económico del Municipio de Medellín”, se encuentra que en dicho texto solo se articulan los proyectos, programas, políticas públicas, acuerdos y decretos municipales que se encontraban dispersos y sin reglamentación, y no focaliza la atención en resolver el problema público establecido en el Acuerdo por la Secretaría de Desarrollo Económico.

A pesar de esto, la política pública de desarrollo económico de la ciudad, en su formulación, va en consonancia con las apuestas de clúster y competitividad desarrollada por la Alcaldía de

Medellín con el fin de permitir una mayor tasa de crecimiento económico, un menor índice de desempleo y mayor equidad entre los diferentes actores de la ciudad. Esto quiere decir que se hace un análisis y profundización en los problemas que se presentan en el desarrollo económico de la ciudad de Medellín, pero no se realiza focalización en el problema que será objeto de atención por la política pública, lo que impide identificar cuál es el problema público que se desea atender.

Así mismo, en el planteamiento de posibles soluciones no se identifican los elementos que permitan disminuir los problemas públicos que se presentan en el análisis de problemas ni se da una trazabilidad de la medición que se hará de dichas soluciones, para determinar el impacto en los actores sociales. Presentándose igual situación en la evaluación *ex-ante*, en la cual no se realiza una verdadera valoración del análisis de los problemas y las soluciones, con lo cual no se puede determinar si la política pública está correctamente dirigida.

Los elementos anteriormente mencionados, son una muestra de que de los actores gubernamentales deben buscar el acercamiento de la academia a la práctica en el diseño de las políticas públicas; objetivo que se logra con el presente trabajo, el cual es un acercamiento teórico, y no se constituye como una veeduría al desarrollo de políticas públicas de la ciudad de Medellín.

Se puede concluir que a pesar de que el Acuerdo 047 de 2017 “Por medio del cual se adopta e integra la política de desarrollo económico para el Municipio de Medellín”, cumple con elementos con los cuales podría ser una política pública efectiva, pero su falta de focalización en un problema específico, el carecer de indicadores de impacto y su falta de elementos prospectivos acerca de la manera en la cual dicha política atendería el objetivo de la misma, no permiten que esta se desarrolle como tal, para cumplir las metas esperadas en los objetivos propuestos.

En este punto es importante resaltar que el desarrollo de una política pública no puede depender de los intereses particulares de actores públicos o privados, dado que lo anterior puede viciar las

decisiones que se tomen con respecto a la formulación y aplicación de las políticas públicas, pues esto lleva a que ellas desconozcan las verdaderas prioridades para lograr el bienestar de los actores sociales. Con el fin de lograr que se rompa el círculo de injerencia de los intereses particulares, se debe estimular la cultura participativa, en la cual se prioricen las necesidades de las comunidades, lo cual lleva a que su aplicación también sea efectiva, dado el empoderamiento que se presenta en las comunidades. (Mejía, 2012)

Lo anterior, lleva a determinar que es importante romper lo que Arroyave (2011) define como “el triángulo de hierro”, el cual consiste en las relaciones que se presentan entre los políticos, los empresarios y los funcionarios, “donde los funcionarios necesitan de los políticos para alcanzar sus cargos y mantenerlos, los políticos necesitan de los empresarios para poder financiar sus campañas y los empresarios de los políticos para crear leyes que beneficien a sus empresas” (p. 102). Pues esto lleva al beneficio propio de quienes diseñan e implementan las políticas públicas, y concentra el poder en ellos mismos imposibilitando la construcción de la gobernanza.

De esta manera, se recomienda que, para futuros diseños de políticas públicas, se tome como base en su desarrollo una metodología en la cual se trabajen todas las fases para la creación de las mismas, evitando que influyan de sobremanera intereses particulares y se dé una participación y empoderamiento real a los actores sociales tanto en la identificación como en la solución del problema que los aqueja.

Referencias

- Alcaldía de Medellín (2017). *Acuerdo 047 de 2017 Por medio del cual se adopta e integra la política de desarrollo económico para el Municipio de Medellín* [en línea]. Disponible en <https://bit.ly/2IDKDvr>
- Alcaldía de Medellín; Área Metropolitana del Valle de Aburrá; Cámara de Comercio Aburrá Sur; Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia y Comité Empresa Estado (2007). *Estrategia de Especialización para Medellín y el Valle de Aburrá*. Medellín:
- Arroyave, S. (2011). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. *Forum*, 1(1), 95-111. Recuperado de <https://bit.ly/2I4geXR>
- Bardach. E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas: un manual para la práctica*. México DF: Centro de investigación y docencia económicas.
- Cámara de Comercio de Medellín (s. f.). Comunidad Cluster [en línea]. Recuperado de: <https://bit.ly/1qKRLWj>
- Concejo de Cartago (s. f.). *Proyectos de Acuerdo*. Recuperado de <https://bit.ly/2rAW8JC>
- Franco, J. (2017). *Diseño de políticas públicas*. México DF: Institute of Executive Education.
- Hernández, P. (2018). Ligero aumento del desempleo en Medellín y el área metropolitana en 2017 [en línea]. Recuperado de <https://bit.ly/2IyUhiT>
- Max-Neef. M. (1993). *Desarrollo a escala humana: conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Madrid: Icaria.
- Medellín Cómo Vamos (2017). Competitividad y desempeño económico en Medellín [en línea]. Recuperado de <https://bit.ly/2I98KCU>

- Mejía, J. (2012). Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social. *Analecta política*, 2(3), 141-164. Recuperado de <https://bit.ly/2I8yjUw>
- Pineda, H. (2016). Clúster, política de internacionalización y promoción de la ciudad de Medellín. *En-Contexto*, 4(5), 83-98. Recuperado de <https://bit.ly/2IBsZIW>
- Roth. A-N. (1999). *Etat et Politiques Publiques en Amérique Latine. Le cas des politiques environnementales en Colombie*. Ginebra: Université de Geneve.
- Roth. A-N. (2002). *Políticas Públicas. Formulación e implementación y evaluación*. Bogotá D.C: Ediciones Aurora.
- Santander, J., y Torres-Melo, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas. Conceptos y herramientas desde la relación entre estado y ciudadanía*. Bogotá: IEMP Ediciones.
- Secretaría de Desarrollo Económico. (S. F.) *Acuerdos municipales que rigen hoy el desarrollo económico en Medellín*. Medellín
- Sen. A. (2000). *Desarrollo como Libertad*. Madrid: Planeta.
- Sierra, J. (2017). Los problemas que agobian a las pequeñas y medianas empresas [en línea]. *El Colombiano*. Recuperado de <https://bit.ly/2qqg43F>
- Sierra, J. (2015). Escasez de mano de obra calificada golpea a la industria [en línea]. *El Colombiano*. Recuperado de <https://bit.ly/2wvu4x3>
- Silva, I. (2005). Desarrollo económico local y competitividad territorial en América. *Revista de la Cepal*, (85), 81-85. Recuperado de <https://bit.ly/2rGEggG>